

第1部 日本の対発展途上国援助政策 第2章 日本の政府開発援助の展開

著者	今井 健一, 岡本 由美子, 横田 一彦, 平田 章
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	422
雑誌名	日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策
ページ	20-53
発行年	1992
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00013380

第2章 日本の政府開発援助の展開

今井健一・岡本由美子

横田一彦・平田 章

本章では、以下の2点の目的にもとづき、日本の政府開発援助(ODA)の歴史的概観を行う。(1)ODAの長期にわたる増大の過程をあとづけること。さらに、この増大の過程に影響を与えたであろう経済的・政治的条件についても言及される。(2)ODAの「理念」(rationale)——公的に明らかにされたものと、そうでないものの両方を含む——の変遷をたどること。日本のODAの「目的」は単一でなく、かつ曖昧であるため、ODA政策の主要な「理念」を明確かつ断定的に特定することは困難である。しかし、時代を経るにしたがい、ODAの「理念」が大きく変化してきていることは疑いえない。

最初の2節は、日本のODA政策の歴史的概観⁽¹⁾にあてられる。第1節では、全体的な流れを総括し、次節においてそれぞれの時期区分ごとにODA政策の特徴が詳説される。一般に時代区分を行うことは行きすぎた単純化に陥るおそれがあるうえ、日本のODAの「増分主義」のために、明確な時代区分は困難である。しかし、理念および政策重点における漸進的な変化は、長期的には日本のODAの特徴を大幅に変更する結果をもたらしてきており、長期の発展過程を把握することは日本のODA政策を理解するうえで不可欠である。

第3節は、日本のODAの漸進的な変化を示すうえできわめて好適な例証となっている。日本のODAはしばしば「商業主義的」とであるとみられてきた。このような認識は、援助のタイピング・ステイタスが劇的に改善した現在でさえ存在している。第3節では、日本のODAの地理的配分といくつかの援助理念との関連を検証する。第4節では、ODAに関する世論の動きを概観す

る。ここで示される世論の動きも、援助の目的が多元的であったために意見の衝突が引き起こされてきたことを示唆している。

第1節 歴史的趨勢

日本のODAは、その他政府フロー（OOF：Other Official Flow）および民間フローと同様、当初はきわめて小規模であったが、ほぼ一貫して増大してきた（表2-1）。次節での記述は、表2-1に示されている時代区分に沿って展開する。ここでは、時代区分の基準に関して説明する。最初に、日本のODAの全体的な趨勢について、表2-1にしたがって要約してみよう。

第1に、1961～64年を除いては、ODAフローの対GNP比の上昇は緩慢であった。1965～72年における比率は、前期の0.17%から上昇し、0.26%にのぼった。第一次石油ショックに見舞われた1973～77年には、同比率は0.23%に低下したが、次の期間には0.27%に回復し、以来上昇傾向にある。急激な変化が稀であったという事実は、日本のODA供与における長期的な一貫性、あるいは「増分主義」の存在を示すものであるともいえる。また、日本のODAフローが、ほぼ経済成長に従う形で増大してきていることを示唆するものでもある。しかし、漸進的であったとはいえ変化はあった。それぞれの時期における漸進的な変化が累積すると、表からも読み取れるように、全体的な趨勢に重要な影響を与えることになる。このようなことから、日本のODAの歴史の特徴は、革新的というよりむしろ漸進的というべき種類の変化であるといえる。

第2に、表2-1には二国間援助と国際機関への拠出などの資金の配分、および無償資金供与、技術協力および借款への資金の配分の変遷も示されており、ここからも政策の変化を読み取ることができる。変化の方向はやはり漸進的である。国際機関への拠出などは開始された当初は全ODAフローの10%に満たなかったが、次第に比重を上昇させてきており、1981～85年には全体

表 2-1 日本から発展途上国および国際開発機関への資金フロー（実行純額ベース、期間別年平均）
（単位：100万ドル、%）

政府開発 協力	二国間	贈与 無償資金協力 技術協力等 貸付等 計	1961~64	1965~72	1973~77	1978~80	1981~85	1986~88	1989~90
			72.0	122.8	208.5	532.2	971.4	2,277.3	3,026.0
			67.9	105.1	115.7	285.2	511.6	1,126.3	1,618.0
			4.1	17.8	92.7	247.0	459.8	1,151.3	1,408.0
(ODA)	国際機関に対する出資・拠出等 計	対国民総生産比 (%)	30.4	218.4	621.3	1,272.3	1,435.8	2,894.7	3,756.5
			102.4	341.3	829.6	1,804.4	2,407.2	5,172.0	6,782.3
			10.1	69.6	333.2	914.6	1,206.5	2,235.7	2,234.2
			112.5	410.8	1,162.9	2,719.0	3,614.2	7,407.3	9,016.5
その他 政府資金 (OOF)	輸出信用 (1年以上) 直接投資 国際機関に対する融資等 計	対国民総生産比 (%)	0.17	0.26	0.23	0.27	0.30	0.31	0.31
			n.a.	231.0	430.8	624.8	614.6	-355.7	n.a.
			n.a.	94.6	715.7	715.4	1,081.2	673.0	n.a.
			n.a.	187.2	112.3	-59.9	-29.0	-151.7	n.a.
民間資金 (PF)	輸出信用 (1年以上) 直接投資 その他二国間証券投資等 国際機関に対する融資等 計	対国民総生産比 (%)	n.a.	492.0	1,258.6	1,280.2	1,666.4	-1,057.0	n.a.
			124.3	252.0	380.9	376.2	-953.6	499.7	n.a.
			70.7	238.1	680.5	971.6	1,151.6	6,124.0	n.a.
			-0.9	46.0	213.0	2,357.1	3,004.8	4,166.3	n.a.
非営利団体による贈与 総計	輸出信用 (1年以上) 直接投資 その他二国間証券投資等 国際機関に対する融資等 計	対国民総生産比 (%)	194.1	536.0	1,818.7	4,321.2	5,151.4	12,377.0	n.a.
			...	1.5	12.0	21.3	44.4	93.7	n.a.
			306.6	1,363.9	4,246.8	8,341.7	10,476.2	18,821.0	n.a.
			0.49	0.68	0.83	0.84	0.88	0.78	n.a.

(注) 1) 1975年以前については民間直接投資と二国間証券投資のデータは個別には得られないため、61~64年および65~72年の2期間については、「直接投資」の欄に両者の合計を掲げた。また、1973~77年については、「直接投資」および「その他二国間証券投資等」の欄には75~77年の年平均を掲げた。

2) 1965年以前については「その他政府資金」のうち「国際機関に対する融資等」のデータは得られないため、65~72年については66~72年の年平均を掲げた。

3) 「…」はゼロ~5万ドル未満であることを示す。

4) 四捨五入のため、総計が合わないことがある。

(出所) 通商産業省「各年版」および、OECD [1991]。

のほぼ3分の1に達している（以後若干低下した）。二国間援助のなかでは、1965～72年に借款が急激に増大し、二国間援助のうち60%を占めるにいたった。その後1986～88年には若干の低下がみられたが、ほぼこの水準を維持している。無償資金供与と技術協力のあいだの配分はより急速に変化してきており、技術協力の比重が上昇してきている。

第3に、非政府組織（NGO：Non-Governmental Organization）による民間レベルの贈与は、きわめて低い水準にとどまっている。1960年代にはほぼ皆無であり、近年は急速に増大してきたとはいえ、86～88年においても全資金フローの0.5%前後を占めるにすぎない。このことは必ずしも日本のNGOが活発でないというよりは、NGOメンバーの多くが草の根レベルでの生活水準向上のために、発展途上国の一般民衆と共に働くことを信条としていることの表れであろう。あるいは、NGOメンバーが一般に、大規模な開発プロジェクトの有効性に対して懐疑、ないしは不信の念を抱いていることを反映しているともいえよう。一方、発展途上国への資金のチャンネルが主要な役割であるNGOはほとんどない。

第2節 日本のODAの時期区分

日本のODAの歴史は、便宜的に6つの時期に区分される。時期区分のうえでの主要な規準は、援助政策における重点の目立った変更と、それにともなうODAの量・内容の変化である。別の時期区分は可能であるし、ここでの時期区分にコンセンサスがあるわけではない。時期ごとの区分線は、政策の変更が漸進的に行われることから、とくに不明確なものになりやすい。以下に示す区分法はいくつかの可能な時期区分のうちのひとつにすぎないが、主要な点に関しては先行する研究の多くとそれほど大きな違いはないと思われる。

(1) 第1期 1954年から57年まで

東南アジア諸国に対する賠償という形で、経済援助が開始される。

(2) 第2期 1958年から60年代半ばまで

1958年に、初めて賠償以外の譲渡性の資金協力が行われる。この時期には、政府はODA供与に際して互惠主義的原則をとることを繰り返し強調している。援助は日本の重機械輸出、ないしは重要資源の安定的な購入に直接結びつくような形をとった。

(3) 第3期 1960年代半ばから70年代初めまで

経常収支の黒字転換に支えられ、急速なODAの伸びが実現した。ODAの地理的配分はいっそう東・東南アジアに片寄ったものとなった。1960年代末頃までは、輸出促進は依然として援助の主要な目的のひとつであった。他方、近隣アジア諸国の重視は、こうした国々との政治的結びつきを強めようとする政府の姿勢の表れでもあったとみられる。

(4) 第4期 1970年代初めから77年まで

1973年の第一次石油ショックによって、重要資源の安定的確保がふたたび援助の目的として強調されるようになった。これによって、東・東南アジア地域以外への国への援助の分散が進んだ。

(5) 第5期 1978年から80年代末まで

援助政策を経済力に見合ったものにするよう求める国内外からの圧力の高まりに対応して、1978年以降88年の末までに政府は、ODA拡充を目的とする3次の中期目標を実行してきた。この時期ODAの対GNP比は一貫して上昇し、質のうえでも改善が進んだ。

(6) 第6期 1989年以降

1985年以来の急速な円高に支えられ、80年代の末には日本は世界最大の援助供与国として台頭しつつある。

2.1 1954年から57年まで：戦争賠償期⁽²⁾

1954年、日本はビルマに対する戦争賠償に関する協定に調印した。以後数年の間に、同様の協定がフィリピン(56年)、インドネシア(57年)および南ベ

トナム(58年)との間に締結された。これらの協定の主旨は日本が第二次世界大戦中に賠償対象国に対して与えた損害に対する賠償であったが、実質的にはこれが発展途上国に対する日本の資金協力の嚆矢となった。1958年までの間、賠償および準賠償は譲渡性の資金協力の唯一の形態であった。

ほとんどの賠償プログラムは、日本の工業製品(とりわけ重機械)および建設などの役務の購入に充てられるものと規定されていた。こうした規定は、当時国際競争力がきわめて弱かった日本の機械輸出の市場の拡大に貢献した。例をあげると1960年の時点で、ビルマ向けの機械輸出のうち賠償関係の輸出は69%、フィリピン向けでは31%、インドネシア向けでは43%を占めたとされる(通商産業省[1975年版], p. 135)⁽³⁾。

1954年には日本はまた、コロンボプランに参加し、南アジアおよび東南アジア諸国への技術協力を開始した。しかし、その後少なくとも1960年代末までは、日本の経済援助政策のなかで技術協力のもつ比重はきわめて低いものにとどまっている⁽⁴⁾。

2.2 1958年から60年代半ばまで：経済的利益の追求

現在にいたるまで日本の経済援助の支柱となっている円建てのODA貸付、いわゆる「円借款」は、1958年に対インド借款として初めて供与された⁽⁵⁾。これは同時に、賠償ないし準賠償に含まれない資金協力の最初のケースであった。

この時期の日本の援助政策は「互恵主義」を重視するものであった。貸付条件は一般にタイトであり、商業ベースに近かった⁽⁶⁾。とりわけ、援助政策は経済的国益の追求と不可分のものであった。1958年に公刊された、通商産業省の作成による『経済協力の現状と問題点』(いわゆる『経協白書』)の創刊号においては、「互恵主義」の原則が明確に述べられている。

「経済協力に関する基本政策の基調は、国際協調の精神に立脚して、低開発国の経済開発の促進に寄与するとともに、わが国の経済発展の方向に即応

し輸出市場の拡大、重要原材料の輸入市場の確保に貢献し得るものでなければならぬ。」(通商産業省 [1958年版], まえがき, p. 1)

この方針に沿って、援助プログラムにおいてはほぼ例外なく、援助によって供与される資金は日本の工業製品の購入に充てられるべきものとする規定が設けられた。

この時期には、国際収支の制約を反映して、賠償および準賠償以外の援助は量的に限られていた。円借款の受入国は、賠償プログラムの対象に含まれない数カ国にとどまった(ただし南ベトナムを例外とする⁽⁷⁾)。賠償性でない無償資金協力はまだこの時点では開始していない。1964年まで、円借款の年間供与額は、賠償・準賠償の年間供与額を下回っていた⁽⁸⁾。

1960年代の前半には、以下のような重要な政策・措置が実施されている。これらの措置は、その後の日本の援助政策を規定するものであった。(1)1961年に日本は、OECDの開発援助委員会(Development Assistance Committee: DAC)に参加した。当時の政府の主要な動機はOECDへの日本の早期加入を実現することにあったとされる(Yanagihara; Emig [1991], pp. 39-40)が、DACに参加したことによって、日本の援助政策が他の援助国からのより厳格な審査のもとにおかれるようになったことは、きわめて重要な変化であった。(2)同年、円借款の実施機関として、海外経済協力基金(Overseas Economic Cooperation Fund: OECF)が設立された⁽⁹⁾。この当時円借款プログラムは、日本輸出入銀行(輸銀)——1951年に日本の貿易・直接投資促進を目的として設立された——によって実施されていた⁽¹⁰⁾。これら2機関の権限分担は明確に規定されず、その後1975年ようやく、原則としてOECFがすべてのODAローンの実施を担うことが定められた。(3)1962年には、いくつか並立していた技術協力の実施機関が統合され、海外技術協力事業団(Overseas Technical Cooperation Agency: OTCA)が設立された。

この時期には日本は類例のない高度成長を実現し、世界経済における日本の地位は顕著に上昇した。これにともなって、GATT 11条国への転換(1963年)、IMF 8条国への転換(64年)、OECDへの参加(64年)などが実現した。

1960年代半ばには、日本は資本輸入国から資本輸出国へ転換を遂げている⁽¹¹⁾。しかしこうした展開は、必ずしも日本の国際経済政策の即時全面的見直しにはつながらなかった。1960年代前半には広範な貿易自由化が進められたが、政府は依然として国内市場の保護と、日本の工業製品の海外市場拡大を狙った産業政策にコミットし続けた（小宮 [1988]）。援助政策についても、依然として、とくに通商産業省によって輸出指向の通商政策のひとつの政策手段とみなされていた。

日本政府が援助政策の決定において経済的利益に固執し続けたことは、国際社会からの強い批判を招いた。1964年には、UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) の第1回総会が開催された。会議では日本の商業主義的な経済援助が、先進工業国および発展途上国の代表から強く批判された。このことから政府は、従来の援助政策の見直しを迫られることになった（Rix [1980], pp. 36-37/Brooks; Orr [1985], p. 325）。こうしたことから、1960年代の半ば頃には、輸出促進は少なくとも公式には、援助の目的としてとりあげられることがなくなったのである⁽¹²⁾。

2.3 1960年代半ばから72年まで：東・東南アジアへの援助強化

1960年半ばには援助の重点に変更がみられたが、それ以後もしばらくの間——少なくとも60年代末頃まで——は、日本政府は依然として輸出促進を念頭において援助に関する決定を行っていた可能性が高い⁽¹³⁾。これを示唆することとして、次の2点が指摘できよう。第1に、日本の援助のタイピング・ステータスは、1960年代を通じて他のDAC諸国と比較して高水準にとどまっていた（表2-2）。第2に、1960年代の後半、日本のODAの地理的配分は、当時日本が経済的結びつきを深めつつあった東・東南アジアに著しく片寄っていた（表2-3）。これらの地域への重機械輸出のうち少なからざる部分が、依然として援助資金によって購入されていた⁽¹⁴⁾。

東・東南アジアへの片寄りは、援助の草創期においてすでに明らかになり

表2-2 日本のODAのタイピング・ステータス（実行総額，期間別年平均）
（%）

	1966	1972	1973 ～75	1976 ～77	1978 ～80	1981 ～85	1986	1987 ～88	1989
日 本									
タイド	68.5	70.7	56.6	38.5	31.6	21.1	13.4	11.4	13.8
条件付きタイド	n.a.	1.0	5.1	16.5	25.4	15.8	15.6	14.8	3.0
アンタイド	n.a.	28.3	38.3	45.1	43.0	63.2	71.0	73.9	83.3
DAC平均									
タイド	59.4	34.8	20.6	30.1	34.3	33.8	n.a.	29.4	33.1
条件付きタイド	n.a.	9.5	6.4	13.1	12.6	6.8	n.a.	10.3	11.6
アンタイド	n.a.	35.4	24.7	47.8	53.2	54.4	n.a.	55.8	55.0

（注） 1） ODA総額に占める構成比を示す。ただし、四捨五入のため合計は必ずしも100とならない。

2） 定義の変更のため、1966年のデータと72年以降のデータは厳密には比較可能でない。

3） 1987～88年および89年のデータは約束額であるため、それ以前のデータとは比較可能でない。

4） 1974年および84年についてはデータが得られないため、それぞれの期間の平均には含まれていない。

（出所） OECD, *Development Co-operation, various issues*.

表2-3 日本の二国間ODAの地理的配分（実行純額ベース，期間別年平均）
（%）

	1961 ～64	1965 ～72	1973 ～77	1978 ～80	1981 ～85	1986 ～88	1989
アジア	101.9	98.0	81.0	71.6	70.1	67.0	64.5
東・東南アジア	51.0	68.5	56.8	36.7	47.1	40.5	45.4
南アジア	50.6	28.9	20.5	29.7	20.7	23.7	17.1
中東	0.2	0.7	3.6	4.6	2.2	2.7	2.0
その他のアジア	0.1	…	0.1	0.6	0.1	0.1	…
中南米	-2.4	3.6	6.0	7.8	8.8	7.5	8.3
アフリカ	0.3	1.1	9.7	18.7	15.0	15.7	17.8
サハラ以南のアフリカ	0.2	1.1	5.2	10.4	10.8	12.6	15.9
その他のアフリカ	…	0.1	4.5	8.3	4.3	3.2	1.9
その他	0.3	-2.7	3.2	1.9	6.2	9.8	9.4

（注） 1） 総額を100とするときの構成比を示す。ただし、四捨五入のため、総計は必ずしも100とならない。

2） マイナスは受取超過を示す。1964～64年については、中南米に対する受取超過のためにアジアの構成比が100を超えている。

3） 「…」はゼロないし0.05%未満であることを示す。

（出所） 通商産業省 [各年版]、および、海外経済協力基金 [1982]、pp. 596-601。

つつあったが、1960年代後半にはこの傾向はいつそう顕著になった。東・東南アジアに対する援助額は1960年代末に急増し、二国間援助総額の70%を超えるまでになった。

しかし、東・東南アジアへの配分の片寄りを日本の経済的利益のみから説明することは正確ではない。多くの論者は、この時期の日本の援助政策の東・東南アジアに対する重視は、経済的な動機のみによるものでなく、当時のこの地域の戦略的重要性による、安全保障上の配慮を反映したものであったと指摘している（Yasutomo [1986]/Yanagihara; Emig [1991], p. 40）。いわゆる「4省庁体制」にみられるように、日本の援助行政は中心を欠いているため、援助政策の転換の背後にある動機を特定することには、つねに困難がつきまとう。

理由はともあれ、1960年代の半ば日本は、東・東南アジア地域の開発に積極的に関わっていく姿勢を明確にした。これにともなって、援助の初期には目立たない存在だった円借款が、援助政策の中核として飛躍的に役割を増大させてきた。

こうした日本の姿勢の変化を裏書きする外交上の事実が、いくつか指摘できる。1965年に日本は、台湾に対して約1億5000万ドルの円借款を供与することに合意した。同年、韓国との国交正常化にともなって、日本は韓国に対する準賠償および経済協力に関する協定に調印した⁽¹⁵⁾。この協定によって、日本は韓国に対し無償資金協力として3億ドル、譲渡性の借款として2億ドルを供与することとなった⁽¹⁶⁾。

翌年、東・東南アジア地域の開発に対する日本の姿勢を象徴する2つの大きな出来事があった。第1に、アジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）が設立された。設立にあたって日本は、原資として2億ドルを拠出し、アメリカと並んで第1位の出資国となった。第2に、日本の主唱により、東南アジア開発閣僚会議が東京において開催された。会議のコミュニケにおいては、日本が東南アジア地域の開発によりいつそう積極的な役割を果たすべきことが強調された。同年、インドネシアおよびマレーシアに対する円借

款の供与が決定された。さらに1967年にはタイ、68年にはフィリピンへの供与が決定された。

このような展開のもとで、日本のODAの規模は飛躍的に増大した(表2-1)。1964年から66年の間、二国間ODAの年間供与額は1億600万ドルから2億3500万ドルに、ODAの年間総供与額は1億1600万ドルから2億8500万ドルに急増し、以後顕著な伸びを示した。また、この時期のODA総額の伸びは、かなりの部分が東・東南アジアに対する円借款の伸びによって実現したものであった⁽¹⁷⁾。また、国際機関への拠出金などの伸びも比較的大きかった。こうした拡大を支えたのは、1960年代半ば以降の国際収支の改善であった。

円借款とODA総額の伸びとは対照的に、援助の「質」の改善は遅れていた。当時賠償・準賠償以外には無償資金協力は行われていなかった。二国間援助における無償資金協力のシェアは、1965年に借款を下回って以来、70年代半ばまで低下を続けている(表2-4)。無償比率が低かったことと、当時の円借款の貸付条件が比較的タイトであったため、日本のODAのグラント・エレメントはDAC加盟国平均よりはるかに低かった(表2-5)。さらにODAのタイピング・ステイタスでみても、日本は依然として加盟国中もっとも高いグループに属していた。このことから、援助の草創期に明らかであった日本政府の「互恵主義」を重視する姿勢が、1960年代を通じて依然として保持されていたことがうかがわれる。

表2-4 日本の二国間援助の構成(実行純額、期間別年平均) (%)

	1961 ～64	1965 ～72	1973 ～77	1978 ～80	1981 ～85	1986 ～88	1989 ～90
贈 与	61.7	35.4	25.2	29.2	40.2	44.0	44.6
無償資金協力	58.0	29.9	14.0	15.4	21.2	21.7	23.9
技術援助等	3.7	5.5	11.1	13.7	19.0	22.2	20.8
貸 付 等	38.3	64.6	74.8	70.8	59.8	56.0	55.4
総 額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 二国間援助総額に占める構成比。ただし、四捨五入のため、合計は必ずしも100とならない。

(出所) 第2-1表より算出。

表2-5 日本の援助のグラント・エレメント（実行純額，期間別年平均）
(%)

	1967	1968	1969 ～72	1973 ～77	1978 ～80	1981 ～85	1986 ～88	1989 ～90
貸付のグラント・エレメント	32.6	40.8	45.5	50.6	54.0	n.a.	n.a.	n.a.
ODA全体のグラント・エレメント	57.6	74.7	65.3	69.1	75.7	75.4	70.1	77.9

(出所) OECD, *Development Co-operation*, various issues.

1960年代末から70年代初めにかけて、いくつかの出来事によって日本の援助政策はいつその転換を迫られることとなった。1969年には、IMF・世銀の合同年次総会において、ピアソン報告が提出された。この報告においては、援助の目的として人道主義が強調された。さらに翌年、国連の設立25周年記念総会において、第二次国連開発の10年の開始が宣言された。この宣言は、先進工業国に対して、ODAの対GNP比率0.7%を目標とすること、貸付条件の緩和、およびアンタイド化の促進などを勧奨するものであった。

こうした国際社会での議論に対応して、日本はODAの再編に向けての努力を強化した。第1の変化として、1970年に賠償・準賠償以外の無償資金協力が開始された（鹿島平和研究所 [1973], p. 48）。当初はきわめて小規模なものであり、それ以後の伸びも借款より小幅であった⁽¹⁸⁾。しかし無償資金協力の増大は貸付条件の緩和⁽¹⁹⁾と相まって、援助の「質」の顕著な改善を実現した。

やはり1970年に発表された「新経済社会発展計画」においては、日本は「わが国経済の健全な発展を図りつつ、世界経済の発展に寄与する」と宣言した（通商産業省 [1970年版], p. 101に引用）。この方針に沿って、「新経済社会発展計画」は、次のような政策を打ち出した。(1)量的拡大と条件緩和、(2)技術協力の促進、(3)多国間援助方式の活用、(4)効率性への配慮、および、(5)民間直接投資の促進を内容とする経済協力の拡充・強化。

援助政策の再編に向かうこうした動きは、前年に首相に対する諮問機関として再編成され活動を再開した国際経済協力審議会が、タイド援助の全廃を求める答申を提出したことによって確固たるものとなった。1971年には、政

府は「対外経済政策」を発表し、そのなかで経済協力政策に関連して、次のような措置を打ち出した。(1)ODAの対GNP比率を、DAC加盟国平均まで引き上げる。(2)借款の貸付条件を緩和し、アンタイド化を促進する。(3)輸銀とOECFの職掌を調整する。(4)援助関連機関のコーディネーションの強化によって、効率の改善を図る。

同年、初めてのアンタイド円借款が、ビルマ向けとして実施された。さらに、輸銀およびOECFに関する法規が改められ、両機関がアンタイドの商品借款を実施することが可能になった(海外経済協力基金[1982], p. 117)。1972年には、第3回UNCTADにおいて、日本はODAのアンタイド化を支持し、また対GNP比率0.7%をODAの目標とすることを受諾した(ただし実現の期日については明示せず)。この頃、日本の直接投資の拡大が東南アジアにおいて反日的機運を引き起こしていた⁽²⁰⁾ことが、日本政府をいっそうの援助拡充に向かわせたと考えられる。

ODA再編に向けての動きは、1973年の第一次石油ショックの勃発によって突然妨げられた。これによって、ODA再編のための政策のかかなりの部分は、石油ショックの余波がほぼ去った後にまで先送りされることになる。

2.4 1973年から77年まで：重要資源の安定的確保の再重視

石油輸出国による価格引上げへの緊急の対応として、政府は石油輸出国へ特使を派遣した。さらに政府は、これらの国々に対するODAを増加させる措置をとった。これとともに、援助の目的のひとつとして従来から掲げられていた「重要資源の安定的確保」が、いっそう強調されるようになった。

しかし、第一次石油ショックが援助の地理的配分に与えた影響は、実際にはさほど大きくない。石油ショック以前、二国間援助における中東諸国に対する援助のシェアはきわめて小さく、1974年までは1%以下であった(表2-3)。1975年以降このシェアは上昇したものの、77年、78年に10%以上に達した以外は、4%を超えなかった。その後中東のシェアは、石油ショック以前

より若干高め程度の水準に戻っている。対北アフリカ諸国ODA——そのうち大部分はエジプト向けであった⁽²¹⁾——のシェアも、中東向けODAときわめて類似した趨勢をたどっている。

この時期地理的分散が進んだことは事実であるが、二国間援助におけるシェアでみて、もっとも増大幅が大きかったのは中東ではなく、アフリカ諸国であった。アフリカ諸国向けODAのシェアは前期の年平均1.3%から、9%以上にまで上昇した（1973年には日本は、アフリカ開発基金〈African Development Fund〉に参加している）。また、中南米諸国もシェアを増大させており、1973年から77年にかけてほぼ2倍となった。

第一次石油ショックの影響がもっとも顕著に現れたのは、ODAの総額であった。経済環境の悪化のために、政府が利用しうる資金の規模は限られたものであり、1973年からほぼ3年にわたり、日本のODAは量的な停滞に陥った。

ODAの拡大ペースが大幅に鈍ったにもかかわらず、この時期いくつかの重要な政策措置がとられたことは注意すべきである。1974年には、DAC加盟国間の合意に従い、政府は75年以降に合意された円借款に関しては、原則としてLDCアンタイドとすることを決定した。これ以後、日本のODAのアンタイド化は急速に進展する。

同年、海外技術協力事業団が、他のいくつかの援助関連機関を統合して、国際協力事業団（Japan International Cooperation Agency: JICA）として再編された。新機関の権限として、無償資金協力プログラムの実施が付け加えられた。さらに翌1975年には、援助体制を再編するもうひとつの重要な措置がとられた。1975年7月1日以降、すべての円借款の実施はOECFが担当することとなったのである。これによって輸銀は、それまで円借款のかかなりの部分を実施してきたのであるが、以後その他政府資金フローに分類される貸付に特化することとなった。

2.5 1978年から88年：4次の中期目標のもとでの援助拡充

第一次石油ショックからの日本の立ち直りがきわめて早かったことは、日本の経済大国としての地位を確固たるものとした。これとともに、援助政策再編のための努力は、1970年代末には再び軌道に乗った。以後、数次にわたる中期計画によって、援助の量的拡大と質的改善の目標が設定されるようになった。

最初のステップは1977年にとられた。この年政府は、1978年度以降の円借款の原則アンタイド化を決定した。また、OECFは、OECD閣僚会議における、ベーシック・ヒューマン・ニーズを強調するイニシアティブに対応して、社会開発関連プロジェクトへの貸付を開始した⁽²²⁾（海外経済協力基金 [1982], pp. 232-233）。

1978年には、援助拡充に関する第一次中期目標が内閣によって承認された。この計画は、ODAの年間供与額を、1977年のドル建て供与額を基準値として、78年以降3年以内に倍増するという目標をあげたことで注目された。さらにこの計画では、次のような措置が提案されていた。(1)ODA実施における効率を改善する。(2)グラント・エレメント86%を目標とし、無償資金協力の拡大および貸付条件の緩和を実施する。

この年以降、援助政策の再編は加速された。中期目標は、ODAの着実な量的拡大と質的改善に役立った⁽²³⁾。ODAの量的拡大に関する目標については、1980年には目標を上回って達成された。この年のODA実行額は33億400万ドルであり、目標の28億4800万ドルを大幅に上回った。

これに対応して、翌1981年初めには、第二次中期目標が内閣によって承認された。この目標は、第一次目標と同様、ODA拡大への政府の積極性を強調するものであった。これによれば、政府は1980年代の前半、ODAの実行額総計を70年代後半の実行額総計の2倍以上とすることとなっていた。しかし、第二次石油ショックによって引き起こされた不況のために、1985年までの実

際の実施額は目標の84.6%にとどまった(ただし予算のうえでは、目標はほぼ達成されていた)。

DACは1984年、2次の中期計画のもとでのODA拡充に向けての日本の努力を評価し、さらに日本のODAをその経済的地位に相応したものにすべく第三次目標を設定するよう促した。これに応じて内閣は、1985年9月に第三次中期目標を承認した。

第三次計画は、先行する2つの中期目標とは異なり、量的な拡大に関する目標を設定するとともに、ODAの質と援助プログラム実施の効率の改善の必要性を重視するものであった。この計画において設定されたのは、次のような目標であった。(1)1992年までに実行されるODAの総額を400億ドル以上とする。(2)1992年のODA年間実施額を85年の2倍以上とする。さらに、こうした目標実現のための努力と並行して、無償資金協力と技術援助の拡大によって質の改善が進められなければならないとされた。また、政府に対しODAを受入国の経済発展に有効なものとするべく努力することを求めるものであった。

さらに1986年には、政府は100億ドル以上の資金還流計画を打ち出した。この計画は、国際開発金融機関(世銀、IMFおよびADBなど)への拠出および貸付を通じて、累積する日本の資金余剰を発展途上国へ還流することを狙ったものであった。この計画の一環として、世銀内部に「日本特別基金」が設置された。この基金は、政府の300億ドルの出資、および日本の金融市場における起債によって調達されるものであった。

第三次計画が2年目に入った1987年には、ODA予算の拡大とプラザ合意以降の急速な円高により、目標が期日を大幅に繰り上げて達成されることが明らかになりつつあった。これに対応して、同年5月には経済対策閣僚会議が「緊急経済対策」を承認し、第三次目標の最終年度を1992年から90年に繰り上げることを正式決定した。しかしこの後も円高は予想を上回って進み、目標は同年中にもほぼ達成に近い状況となった。このため、1988年6月に内閣は第四次中期目標を承認した。

第四次中期目標においては、政府は1988年以降の5年間に、ODAの実施総額を87年までの5年間の2倍とすることを明言した。さらに第四次目標では、援助の効率と質の改善に第三次目標にもまして重点がおかれた。目標に盛り込まれた重要な措置は、以下のようなものであった。(1)無償資金協力の拡大、とくにLLDC向けODAにおける無償資金協力のシェア上昇。(2)技術協力の拡充。これと同時に、実施体制の強化、NGOとの協力の促進、資金協力との協調強化による実施効率の改善。(3)国際開発機関に対する貢献——人的貢献を含む——の強化。(4)円借款の質の改善、アンタイド化の促進、国際開発機関および主要援助国との協調のもとでの政策支援型借款の積極的な利用。こうした措置に加えて、計画においてはODAの実施体制の総体的な改善の必要性が提起された。

緊急経済対策においてはまた、200億ドルにのぼる第二次資金還流計画が打ち出された。この資金還流計画は、3つの措置からなるものであった。(1)国際開発機関への80億ドルの拠出。これにはADBへの日本特別基金の設置が含まれる。(2)90億ドル以上の世銀との協調融資およびOECDの二国間融資。(3)30億ドルの輸銀からのアンタイド貸付。この計画の資金は、政府の拠出(OECDおよび輸銀を含む)、日本の市中銀行からの貸付、および日本の金融市場での起債によってまかなわれるものとされた。

こうした中期目標および資金還流計画のもとで、日本のODAは前例のない速度で拡大した(表2-1)。1978年時点では、日本はDAC加盟国のなかで西ドイツに次いで4番目の援助国であった。日本のODAが拡大するとともに、発展途上国にとっての日本のODAの重要性も増大してきた。日本が最大の援助国である国の数は、1980年から89年の間に19カ国から30カ国へ増大した(表2-6)。注意すべきことは、財政再建のもとで他の支出項目の伸びが厳しく抑制されていたにもかかわらず、ODAは顕著な伸びを示してきたということである⁽²⁴⁾。GNPに対するODAの比率は、1967年以来低下傾向にあったが、78年以降着実な上昇を示している(表2-1)。とはいえ、1989年の時点でも日本のODAの対GNP比は、DAC加盟国中12位にとどまっている(外務省[1990年

表2-6 日本の最大の援助供与国である国一覧

(単位:100万ドル,%)

供与国	額	比重	供与国	額	比重
1970年 6カ国			イラク	15.24	73.0
イラン	11.96	73.9	カタール	0.79	54.5
クウェート	0.01	100.0	サウジアラビア	13.48	68.4
カタール	0.01	100.0	ブータン	5.32	38.4
ミャンマー	11.94	58.2	ミャンマー	244.14	79.3
カンボジア	5.75	33.9	スリランカ	126.96	32.7
フィリピン	19.23	46.6	インド	226.70	22.3
1980年 15カ国			モルジブ	4.34	38.1
シェラレオネ	18.00	31.7	ネパール	68.06	40.0
パラグアイ	16.45	65.1	バングラディッシュ	248.48	32.7
イラン	23.10	75.0	ブルネイ	2.18	88.6
サウジアラビア	5.92	66.2	中国	496.95	75.2
アラブ首長国連邦	1.19	70.4	インドネシア	160.83	26.6
ミャンマー	152.46	65.9	モンゴル	0.34	54.8
モルジブ	0.75	39.3	フィリピン	437.95	49.4
ネパール	24.26	28.9	シンガポール	15.32	55.2
パキスタン	112.42	33.1	タイ	260.42	66.6
バングラデシュ	215.14	25.3	キリバス	4.31	36.2
インドネシア	350.03	41.5	西サモア	9.16	50.7
韓国	76.30	65.0	1989年 30カ国		
マレーシア	65.63	61.8	ガーナ	97.94	28.0
フィリピン	94.40	46.0	ケニア	147.81	23.8
タイ	189.55	62.2	ナイジェリア	165.86	53.5
1985年 19カ国			ザンビア	63.02	20.1
ガーナ	24.04	25.1	メキシコ	25.01	32.4
ザンビア	41.25	19.1	セント・ビンセント	2.97	46.8
ブラジル	40.61	63.2	ブラジル	124.17	64.2
ガイアナ	3.36	56.0	ボリビア	92.87	30.7
パラグアイ	18.85	66.7	カタール	72.53	82.0
イラク	14.71	71.4	パラグアイ	2.46	81.5
サウジアラビア	10.18	63.2	サウジアラビア	3.85	41.9
アラブ首長国連邦	0.77	42.1	バーレーン	2.67	82.4
ミャンマー	154.04	60.8	イエメン	69.90	35.8
モルジブ	2.08	30.3	ブータン	9.19	46.8
ネパール	50.74	41.1	ミャンマー	71.41	79.4
ブルネイ	1.05	80.8	スリランカ	185.25	46.6
中国	387.89	67.6	インド	257.23	22.7
インドネシア	161.33	32.1	モルジブ	13.52	57.0
ラオス	7.51	48.4	ネパール	77.39	31.1
マレーシア	125.59	62.0	バングラデシュ	370.60	38.1
フィリピン	240.00	54.9	ブルネイ	4.03	90.0
シンガポール	7.94	36.5	中国	832.18	55.7
タイ	264.10	68.5	インドネシア	1,145.26	67.2
1986年 25カ国			韓国	40.96	n.a.
ガーナ	29.44	24.4	フィリピン	403.75	53.3
ケニア	49.79	12.9	マレーシア	79.63	60.3
ナイジェリア	12.97	32.7	タイ	488.85	74.4
サントメプリンシペ	3.35	48.1	ラオス	19.39	45.1
ザンビア	52.22	15.0	ソロモン諸島	14.26	37.6
パラグアイ	34.05	74.7	ツバル	2.95	51.8

(注) 1) マカオなどの地域を除く。

2) 「比重」の項目は、各国の援助受入総額に占める日本からの援助の比重を示す。

(出所) 外務省 [1989年版], 上巻, p. 16および, 同 [1991年版], 上巻, p. 22。

版], p. 8)。

1978年以降の10年が日本の援助史において突出している理由は、単にODA供与額の増大ということだけではない。同様に重要であるのが、援助の質の改善、および援助政策における新しい要素の出現である。

すでに述べたように、1960年代の末以降日本の援助政策にとって質の改善は重要な課題であった。1970年代の末政府が本格的に無償資金協力と技術協力を重視するようになってから、それまで一貫して低下する傾向にあった無償資金協力・技術援助のシェアは、ようやく上昇傾向を示すようになった。1970年代末からの10年間に、無償資金協力および技術援助のシェアはほぼ2倍となった(表2-4)。これとともに、grant・elementの改善はいつそう進んだ。しかし他のDAC加盟国との比較でみれば、DAC平均が着実に上昇してきているため、日本のgrant・elementは依然としてほぼ最低水準にある(外務省 [1990年版], p. 8, 図1-1)。

質の改善と並行して、地理的配分の分散が進んだ。これは相当部分は、LLDC、とりわけサハラ以南のアフリカへのODAの拡大によるものであった。この傾向は1980年代の後半に明らかになってきている(表2-3)。一方高い成長を実現してきたアジア諸国、とくにかつて日本のODAの最大の受入国のひとつであった韓国は、援助政策のなかでの重要性を急速に低下させた。しかし、1979年に中国が巨大な援助受入国として現れたことによって、東・東南アジアのシェアは80年代前半にやや回復し、その後二国間援助の45%程度の水準でほぼ安定している。

ODAのアンタイド化は、1970年代末以降の10年間に着実に進んだ(表2-2)。すでに述べたように、77年には円借款を原則として一般アンタイド化する決定がなされた。1978年には、二国間援助におけるタイド借款(実行ベース)のシェアが、DAC平均を下回った(ただし、LDCアンタイドの比重が高かったため、一般アンタイドのシェアは依然としてDAC平均より高かった)。

その後タイド借款の比重はさらに低下し、1980年代末には10%をわずかに上回る水準となり、DAC平均の半分以下となった。この事実は日本政府が、

日本の援助が自国の経済的利益のために使われているという根強い批判に対して反論する際の重要な根拠となっている(たとえば、外務省[1990年版], pp. 19-20)。

厳しい財政制約のもとで援助関連予算の例外的な伸びを維持するために、政府は納税者に対して援助政策についての理解を求める必要に迫られた。1970年代末以降の10年間、政府、とくに外務省は援助政策を広報し、国民の支持を得るための努力を大幅に強化した。1978年に外務省は初めて、援助政策に関する包括的な報告書を公刊した(外務省[1978年版])。この報告書においては、日本の援助政策の「理念」を説明するために1章が当てられた。さらに外務省は1981年には、援助政策に関する2冊目の報告書を公刊した(外務省[1981])。この報告書は全体のテーマが援助の「理念」の説明であった。

1978年の報告書では、2次にわたる石油ショック後の急速な回復の後経済大国として台頭した日本は、世界経済の均衡成長に貢献する責任を負っているという考え方を打ち出した。同時に報告書は、日本に特有の援助の理念として2つの点を強調した。第1の点は、軍事力をもたない国家である日本にとって、世界の平和と安定の維持は国家の存立のために不可欠な要件であり、経済協力はかつ、日本が世界の平和と安定を促進するための唯一の手段である、というものであった。第2の点は、日本と発展途上国の相互依存関係はとくに強いため、日本の経済発展にとって発展途上国との良好な関係維持は不可欠である、というものである。

これらの理念は、1981年の報告書ではいっそう明確なものとなった。1981年の報告書では、すべての援助国にとって共通である理念は2点に要約された。人道主義と、増大する南北間の相互依存関係である(外務省[1981], 第1章)。この2点は、これ以後日本の援助政策の基本理念とされるようになる。日本に特有な援助理念に関しては、基本的には1978年の報告書と異なっていないが、貿易や国際的役割分担(burden-sharing)に関する他の工業先進国との摩擦の緩和に、より重点がおかれるようになった。

1970年代末以来の援助政策の展開は、外務省が援助政策に関する発言権を

強めてきたことを意味するとみられる。これに関連して一部の論者は、この時期の日本の援助政策の重要な変化のひとつとして援助政策の「政治化」——ODAが政治的目標を実現するための手段としての性格を強化されることを意味する——が指摘されている (Yasutomo [1986]/Brooks; Orr [1985], p. 326)。これらの論者によれば、ODAの政治的利用、あるいは安全保障目的での利用（「戦略的援助」とよばれる）は、大平内閣（1978～80年）のもとで首相自身の主導により具体化した。この援助政策の転換の契機となったのは、イラン革命、ベトナムのカンボジア侵攻、ソ連のアフガニスタン侵攻など、世界政治の不安定を示した一連の事件であったとされる。

しかし、こうした援助政策の転換が、ODAを「戦略的」に——すなわち、援助受入国の政策を、日本の国益に沿う方向に直接誘導するように——使おうとする日本政府自身の意図を、どの程度反映するものであったかについては、疑問の余地がある。少なくとも明らかなことは、1970年代末以降、日本の外交政策、とくにその安全保障に関連する側面における経済援助の重要性が、飛躍的に高まったということである。

2.6 1989年以降

1989年、日本は初めて、ODAの年間実行額がアメリカを10億ドル以上上回り、DAC加盟国中第1位となった。これはひとつには、この年のアメリカの国際開発機関に対する拠出額が例外的に小さかったという特殊事情によるものであった（樋口[1991], p. 15。1990年にはアメリカは最大のODA供与国の地位を回復した）。にもかかわらず、今世紀の最後の10年間、日本が世界最大の資金供給国としての地位を固めることはほぼ確実であろう。

世界最大の援助国としての地位が強化されることによって、日本の援助政策は根本的な再編成をせまられることになる。また、このような再編成はある意味ですでに始まっているともいえる。援助政策を外交政策に組み込もうとする動きは、1991年にはいっそう明確となった。同年4月、海部首相

は、日本が援助を配分する際に対象国の軍事支出、民主化・市場経済化への努力などの政治的要素を考慮するという考えを打ち出した。同年12月には、臨時行政改革推進審議会が報告書を公表し、そのなかで政府に対して、ODAの理念、ODA実施に際して考慮されるべき原則、および対象国ごとの協力指針などを定義する「ODA大綱」を策定することなどの策定を求めている（『朝日新聞』1991年12月13日、および『読売新聞』1991年12月13日）。こうした動きが具体化されれば、日本の援助政策はさらに大きな転換を迎えることになる。

第3節 日本の援助目的と二国間ODA配分比率の決定

3.1 分析目的

日本政府は、援助を開始して以来、さまざまな動機にもとづいて二国間援助を供与してきた。前節でも述べたように、初期の段階では、日本の援助目的のなかに、日本製品の輸出振興、天然資源・原材料確保、アジア近隣諸国との友好関係の樹立といった日本の政治・経済的利益追求が含まれていたことは否めない。しかしながら、1970年代半ばから終盤にはいると、日本の経済大国としての自覚も出始め、人道主義や相互依存関係といった普遍的理念が日本の援助の基本理念として発表されるようになり、今日にいたっている。この節においては、日本の二国間援助の国別配分比率の決定因を探ることで、日本の援助目的が実際のところ何であったのかを実証的に分析する。ここでは、データの都合上、1975年以降に分析の焦点をあてる。

3.2 推計方法

本節では、二国間援助の国別配分比率の決定因を回帰分析を用いて検証する。まず、日本の二国間援助の国別配分比率に影響を与える重要な要因とし

て、日本との経済相互依存度、人道主義的考慮が考えられる。これは、1970年代後半以降の日本の援助の基本理念を代表する要因である。この他に、発展途上国の外貨不足の度合いや人口規模もまた日本の二国間援助の決定因と考えられる。1980年代にはいって、多くの発展途上国が累積債務問題を抱えるようになり、外貨支援援助の必要性が増したことから鑑みると、外貨不足の度合いは、重要な決定因のひとつと考えられる。人口規模は、制御変数である。

推計式は以下のとおりであり、推計には、対数線形を用いている。

$$\log(\text{援助配分比率}_i) = \beta_0 + \beta_1 * \log(\text{相互依存度}_i) + \beta_2 * \log(\text{所得}_i) + \beta_3 * \log(\text{外貨}_i) + \beta_4 * \log(\text{人口}_i) + \varepsilon_i$$

i は i 番目の発展途上国を表し、(相互依存度)、(所得)、(外貨)、(人口)は上記4つの決定因を代表する変数名である。なお、(所得)は、人道主義的考慮の代理変数である。 β_0 と ε_i は定数項と誤差項をそれぞれ表す。

3.3 変数の定義とデータソース

経済相互依存関係を表す変数は、ここでは、日本の総貿易量(総輸出入額)に占める i 国との貿易量(i 国への輸出額と i 国からの輸入額の総和)のシェアと定義する。これは、日本がどれほど経済的に発展途上国と相互依存関係が深いかを表す変数である。所得変数には、1人当たり国内総生産(GDP)を用いる。理想的には、1人当たり国民総生産(GNP)を使用すべきであるが、多くの発展途上国ではGNP統計が不備なため、ここでは前者を用いる。

外貨変数は、 i 国の総輸入額に対する i 国の外貨準備高の比率と定義する。これは、発展途上国の外貨不足の度合いを表す変数である。人口変数は援助相手国の規模(ここでは総人口を用いる)の違いをコントロールするための変数である。

係数の期待される符号条件は、 $\beta_1 > 0$ 、 $\beta_2 < 0$ 、 $\beta_3 < 0$ 、 $\beta_4 > 0$ である。これは、 i 国が日本と経済相互依存関係が深いほど、または、1人当たり所得が

低いほど、または、より深刻な外貨不足問題に直面しているほど、または人口規模が大きいほど日本は*i*国に援助を供与すると考えられるからである。

日本の二国間援助配分と貿易データは、それぞれ、通商産業省『経済協力の現状と問題点』とアジア経済研究所貿易検索データシステム(AIDXT)からとっている。発展途上国のGDPと人口統計のデータソースは、国際通貨基金(IMF) *Yearbook of International Financial Statistics 1990*である。

本節では、1975年以降に分析の焦点をあて、それ以降を5つの時期に分ける。第1期(1975~77年)は日本の資源外交後半の時期にあたる。第2期(1978~80年)は、第一次中期目標の時期に、第3期(1981~85年)は第二次中期目標の時期に、第4期(1986~88年)は第三次中期目標の時期にあたる。第5期(1989年)は、日本がトップドナーとなった年である。

3.4 分析結果

表2-7はODA総額と贈与、借款の3つに関する推計の結果を示している。推計式の変数は上述のように、相互依存、人道主義(所得)、外貨準備、人口規模の4つからなる。相互依存の係数推定値の期待される符号はプラスであり、日本のODAは貿易量の多い国に多く配分されるという関係があると考えられる。この貿易量が多いということはそれだけ情報量も多いと考えられるので、相互依存変数は被援助国に関する情報の量を示していると読み直すこともできる。人道主義の符号は当然マイナスであり、貧困国に多くの援助がいくべきであるという援助理念からも明らかである。外貨準備の符号は、外貨が少なく債務に苦しむ発展途上国の財政支援という観点から、符号条件はマイナスが予想される。また、すべての変数は100万ドル単位で測られ、対数変換されているので、各変数の係数推定値は各々の変数のODA(ODA総額、贈与、借款)に対する弾力性を示している。

表2-7から明らかなどおり、贈与の推計式の1978~80の期間の外貨準備と借款の推計式の1978~80の期間の人口の係数推定値の符号を除いて、符号条

表2-7 ODA国別配分の推計結果

期 間	定 数 項	相互依存	所 得	外 貨	人 口	\bar{R}^2	標本数
ODA(贈与+借款)							
1975~77	0.662 (0.351)	0.591 (2.753)**	-0.764 (-2.354)*	-0.216 (-0.606)	0.653 (2.314)*	0.61	67
1978~80	5.989 (3.824)**	0.796 (4.479)**	-1.394 (-5.165)**	-0.016 (-0.056)	0.180 (0.815)	0.64	80
1981~85	5.909 (4.169)**	0.680 (4.215)**	-1.281 (-5.163)**	-0.380 (-1.563)	0.293 (1.475)	0.71	79
1986~88	7.058 (4.535)**	0.550 (3.167)**	-1.249 (-4.883)**	-0.308 (-1.139)	0.318 (1.453)	0.68	63
1989	4.473 (2.795)**	0.306 (1.780)	-0.737 (-2.855)**	-0.436 (-1.563)	0.619 (2.749)**	0.74	48
贈与							
1975~77	1.018 (0.694)	0.655 (3.934)**	-0.870 (-3.489)**	-0.054 (-0.188)	0.248 (1.136)	0.60	68
1978~80	3.851 (3.306)**	0.659 (5.018)**	-1.095 (-5.541)**	0.001 (0.005)	0.238 (1.449)	0.70	81
1981~85	5.806 (4.982)**	0.650 (4.947)**	-1.287 (-6.407)**	-0.307 (-1.497)	0.161 (0.994)	0.72	82
1986~88	6.073 (4.836)**	0.697 (4.902)**	-1.250 (-6.005)**	-0.241 (-1.195)	0.143 (0.828)	0.74	65
1989	5.360 (3.518)**	0.603 (3.679)**	-1.024 (-4.168)**	-0.110 (-0.413)	0.184 (0.857)	0.72	48
借款							
1975~77	-0.525 (-0.193)	0.547 (1.766)	-0.487 (-1.052)	-0.447 (-0.908)	0.550 (1.305)	0.45	37
1978~80	7.040 (2.827)**	0.875 (2.872)**	-1.456 (-3.396)**	-0.384 (-0.781)	-0.378 (-1.010)	0.29	44
1981~85	3.990 (2.168)*	0.606 (2.824)**	-0.853 (-2.603)*	-0.109 (-0.376)	0.121 (0.453)	0.48	46
1986~88	4.382 (2.321)*	0.558 (2.405)*	-0.799 (-2.518)*	-0.108 (-0.290)	0.124 (0.436)	0.36	38
1989	4.881 (1.627)	0.432 (1.172)	-0.856 (-1.787)	-0.238 (-0.457)	0.264 (0.528)	0.33	31

(注) カッコ内はt値で, *, **はそれぞれ5%, 1%水準で統計的に有意であることを示す。

(出所) 筆者推計。

件は期待されたとおりであった。さらに、相互依存と人道主義の係数推定値はODA総額と贈与の推計式できわめて高い有意性を示しており、自由度修正

済み決定係数も高い。

ODA総額の推計式の結果をみると、各期を通じて相互依存と人道主義の係数推定値がかなり高い有意性をもつことが分かる。また、外貨準備の係数推定値はすべての期間にわたって有意ではないものの、符号条件を満たしている。ODA総額でみるかぎり、日本のODAの国別配分の主要な決定因は相互依存と人道主義理念であるとみることができる。この傾向は各期間を通じてほぼ妥当するが、しかしその係数推定値の大きさは時期によってかなりの変化が観察される。相互依存の係数推定値は第一次中期目標が設定された1978年にいったん上昇するものの、その後は低下傾向にある。一方、人道主義の係数推定値はやはり、この期以降、急激に上昇しており、1989年を除けばその後はきわめて高い水準にある。

次に贈与と借款の推計式の結果をみてみよう。贈与と借款を比較すると、贈与の推計式においては決定係数も高く、相互依存と人道主義の係数も各時代区分において1%で有意である。一方、借款の方程式では決定係数が低く、かつ時代によっては相互依存と人道主義で係数推定値が有意でない場合がある。これは二国間援助のうち、贈与は比較的日本独自の政策がとられやすいのに対し、借款の場合は、たとえばサミットやUNCTADをはじめとする国際世論の動向と無縁ではなく、相互依存や人道主義以外の要因が多く含まれていることを示している。

贈与の相互依存の係数推定値は全観察期間を通じてほぼ一定であったが、人道主義の係数は1978～80の期間以降、非常に大きくなっている。また、決定係数もこの期以降、0.7以上になっており、贈与に関するかぎり、相互依存と人道主義によってかなりの程度説明できることになる。

贈与の推計式の良好な結果に対して借款の推計式はその決定係数からも類推できるように、これらの変数だけでは説明力が弱い。定数項が初期のマイナスからプラスに転じていることは日本の借款が量的に拡大したことを裏付けるものであるが、全般的に、決定関係の検出という立場からは、変数間に積極的な関係を導き出すことはできない。しかし、その係数の推移をみると、

ODAは1978～80の期間以降、相互依存の影響をあまり受けなくなっており、逆に人道主義はその影響力を増してきていると思われる。

以上のように、日本のODAの国別配分の決定因はかなりの程度、相互依存と人道主義で説明できることが明らかになったが、贈与と借款ではその説明力にはっきりとした差があることも確認できた。さらに借款については近年、上記の説明変数の説明力が低下してきており、借款の国別配分の決定因の多様化をうかがわせる結果となっている。

第4節 世論とODA

発展途上国への政府開発援助は、日本では国民に熱狂的に支持されているというわけではないが、非常に広範に受け入れられ、認識されているといえる。「援助疲れ」が目だってきているということもない。世論調査では、「現在の水準程度」との回答が徐々に増える傾向は認められる。したがってODAそのものが選挙民に広く支持されているとはいえよう(表2-8)。日本にはこれまで、援助が「被救済民化」をもたらす内部構造をもつとして概念そのものに反対したピーター・パウアーのような根元的批判は現れなかった。もちろん、援助方式を批判したテレサ・ヘイター (Hayter [1971]) や、その改善を主張したジュディス・ハート (Hart [1973]) などと同様の議論は日本にも存在した。

国民的合意は、伝統的に日本人相互間に存在する共同体や相互扶助の観念を拡張したところにもとづいたものでもあろう。やや異なった点からでは、第二次世界大戦で近隣アジア諸国に損害を与えたことに対する罪悪感とそれを正したいとの欲求が依然として存在することもあげられる。右翼も日本の政治経済的影響力の拡大を求めて援助を支持する。また、やや皮肉にいえば、援助は相対的な富裕感をもたらしてくれる点で、通常の日本人にアピールしている。

表2-8 ODA水準に関する世論調査

(%)

	拡大すべき	現在の水準 を維持	縮小すべき	停止すべき	分らない
1977年8月	42.7	33.3	3.7	0.8	19.0
1978年8月	44.1	32.3	4.9	1.1	17.7
1979年8月	40.6	33.7	6.0	1.2	18.6
1980年5月	39.6	40.3	5.5	0.4	14.4
1981年5月	43.1	34.2	5.0	0.7	17.1
1982年6月	40.1	37.2	6.6	0.7	15.4
1983年6月	37.6	40.3	6.8	1.0	13.7
1984年6月	38.2	42.2	5.4	0.8	13.3
1985年6月	37.9	42.1	5.6	1.0	13.3
1986年10月	38.5	42.0	7.6	1.1	10.7
1987年10月	38.4	41.6	7.5	1.6	10.9
1988年10月	39.5	44.2	7.2	0.7	8.5
1989年10月	39.4	42.4	8.2	1.2	8.9
1990年10月	35.6	43.2	10.7	1.6	8.9

(出所) 行政管理庁アンケート調査(草野厚氏のとりまとめによる)。

しかし広範に受け入れられているのは概念のレベルのみである。概念を支持する論拠がさまざまであるというまさにその理由で、「誰のために」また「どのような方法で」に関する意見は多様になっている。そのため援助の実施に関してさまざまな、ときには対立的な批判がなされている。こうした批判を概観し、日本の援助政策形成の基本条件に前節とは異なった角度から光をあてるのがこの節での課題である。

先に進む前に、こうした批判のほとんどがODAや、より広くは国際協力が受入国の「自助」を促進し補完する形で行われなければならないと主張していることを付け加えておく必要がある。実はこのことは政府の政策が主張している点でもある。すなわち援助に関しての意見が多様であるのは、自助がどういうものであるのかについての見解が多様であることを反映したものであるといえるのである。

どのように解釈するにせよ、自助を強調する結果、プロジェクト援助がプ

プログラム援助よりも好まれる傾向がある。とくにインフラストラクチャーの建設は、それが自助を間接的に助けるうえにその結果がよくみえる点で政府当局の好む方式となっている。これと対照的に、国際収支支援タイプの商品援助は、あまりよく思われてもいないし、理解もされていない。最近の事例では、国会で商品借款の見返り資金が高級車の購入に用いられたことが明らかにされたことがある。問題となる援助方式を明らかに誤解しているにもかかわらず、こうした事例は日本国民の正義感を刺激することとなるのである。

援助批判は、援助の拡大ペースに対応して盛り上がったたり鎮まったりを繰り返している。そして援助批判が燃え上がった時期が3つあげられる。1970年、80年、90年がそれぞれのピーク時である。批判はおもにいくつかの中心問題をめぐるもので、これらの点が繰り返しとりあげられている。すなわち、(1)商業的指向、(2)誰が援助から利益をえるのか、(3)援助の効率的使用、(4)環境破壊などがおもな点で、複数の問題点を結びつけて個別事例を批判することが多い。

商業的利害との結びつきが強いことは、初期の頃からの日本の政府開発援助への批判の中心点であった。たとえばピンカスは、日本の世界大での低開発国への関心を「ほぼ全面的に商業的であるが、政治的動機、とくにアジアの地域的『連帯』と安定の促進もまた大きな役割を果たしている」と要約している(Pincus[1967])。1960年代とおそらく70年代初めにも、ODAと輸出促進との間に強い関係があったことは、前節でもみたように確かなことであり、この批判は当をえたものであった。しかし紐付き慣行は、これもすでにみたとおり、1980年代に大きく変更され、借款に関してはほとんど消滅している。それにもかかわらずこうした批判が今日にもみられるのは、一部には惰性からであり、また一部には技術援助を含む贈与がまだほとんど「紐付き」であるからであろう(たとえば毎日新聞社[1990]参照)。

このことに関連して、ODAはしばしば日本のアジア経済支配の道具であるとの解釈が行われてきた。『南進する日本資本主義』(長洲[1969])は1960年代末から70年代初めにかけてのスローガンであり、ちょうどこれら諸国で民族

主義の動きが高まり、72年の田中首相のASEAN諸国歴訪に際して反日暴動が起こった時期でもあった。その後、これら諸国が経済的リアリズムを認識していくにつれて、こうした批判のアピールは減少している。それでもこうした批判に代表されるような感情は、日本にも受入国にもまだ広範に残存しているようである。

この問題からは、現在でも微妙な疑問が浮かび上がってくる。貿易、投資、援助のつながりをどの程度にすべきであるかとの疑問である。日本のODAはいまなお経済インフラストラクチャーの建設に大きく集中しており、その理由は受入国が民間、現地資本であれ外国資本であれ、企業を促進、支援することを必要としているからとされている。このことが日本の援助の成功率を高くしている理由のひとつであろう。自助の支援と外国企業の支援とを明確に分けることは困難である。しかしこの特質自体が、やや広い観点からみた場合には、「日本資本に奉仕する日本のODA」との批判に一定の正当性を与えていることになりそうである。

「誰を助けているのか」との疑問は、やや異なった側面でのものであることが多い。「要請主義」の原則とさらに援助過程の透明度が完全ではないことから、ごく初期から腐敗の疑惑が存在していた。1960年代にはインドネシア・ロビーの存在がほとんどおおびらにささやかれていた。また1972年には、ソウル地下鉄スキャンダルが国会でもとりあげられた。ソウルの最初の地下鉄路線の建設と設備には海外経済協力基金の融資が行われたが、その価格が国内での価格よりもきわめて高いことが問題の発端となったものである。1980年代になると、フィリピンのマルコス政権の崩壊とそれにより明らかになった現地での腐敗が、この種の批判がふたたび大きな規模に増大するきっかけとなっている。このときには、受入国政府と主要契約者との間の契約内容の一部の公開や、援助資金の使用についてももっと会計検査院による監査の対象とするように援助過程が修正された。

こうした批判の根底には、援助資金は効率的に使われているのかとの疑問があるようである。ここ数年にわたり、日本では全国紙や週刊誌でODA批判

キャンペーンを始めることが小規模な流行となっている感があるが、そのほとんどが特定のODAプロジェクトが当初の目的を果たしていないとの指摘である。プロジェクトの選択そのものが批判されることもあり、その場合にはしばしば政治的な動機から実施されたのではないかとの疑惑をとまっている。ODA資金によるプロジェクトを維持する現地資金がないことも注目を集め、日本の方式が弾力性にかけているとの指摘につながっている。また批判が日本政府の側で調整が欠けている点にまで広げられ、国際協力庁を創設せよとの主張につながることも多い。

主要な批判点では環境問題が最新のものである。ナルマダ河開発計画は、環境保護論者の注目を集めた最新の事例である（村井 [1987]／鷺見 [1989]）。環境問題が重要であることを否定するものはいない。日本政府自体も、最近の中国向けの新援助プロジェクトで空気、河川汚染防止を提案している。中国から酸性雨がくることは日本にとっても問題であり、この提案も注目を集めている。より一般的なレベルでも、1988年にはODAプロジェクトに関する環境ガイドラインが定められている。このガイドラインは遵守すべき評価手続きを示しただけで、1989年10月の海外経済協力基金のガイドラインも同様である。そこで環境保護論者は当然のことながらより厳格な規制を求めている。しかし場合によっては、環境保護者の主張が、環境にも現地の共同体にも変更を加えるべきではなく、したがって開発をするべきではないとの主張につながることも多い。

笹沼 [1991] では、これらの批判に準公式の回答を与えている。しかし政府当局のこの論争における発言はほとんどみられず、要請主義原則や環境に関してそうしたように、時折援助過程を見直したり新しい課題をとりいれるにとどまっている。いわば相対的に不活発であるわけだが、その理由は日本のODA自体が多目的で多岐にわたる構造をもっているためであろう。このこと自体が批判の理由となることも多い。

〔注〕

- (1) Rix [1990] には日本の援助史に関する文献リストが記載されている (p. 51, note 4)。日本の援助史を簡潔に説明したものとしては、Brooks; Orr [1985]/Eurofi (UK) Limited [1988], および邦語文献として樋口 [1991] を参照。Rix [1980] は、1970年代末までの展開を詳説している。近年の展開については、Yasotomo [1986]/Rix [1990] を参照。とくに前者は、本節では取り扱われていない援助政策の決定過程を、1980年代前半の援助政策について分析を加えており、興味深い。援助史に関する政府の見方は、援助政策および経済協力全般に関する白書である外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』、および通商産業省『経済協力の現状と問題点』に、不定期に記載される (たとえば、『我が国の政府開発援助 (1988年版)』上巻, pp. 24-29, および『経済協力の現状と問題点 (1988年版)』総論, pp. 116-128を参照のこと)。円借款の詳細な歴史的経緯については、海外経済協力基金 [1982] を参照。この文献は、いわば公式文書であるにもかかわらず率直であり、かつ有用な情報を含んでいる。
- (2) 日本の戦争賠償の詳細な説明としては、賠償問題研究会 [1959] および通商産業省 [1966年版], pp. 79-87を参照。
- (3) 日本の輸出総額に占める賠償関連輸出の比重は、1958年時点で1.6%程度であった (賠償問題研究会 [1959], p. 26)。
- (4) 1960年代を通じて、二国間ODAに占める技術援助の比重は4%程度にとどまっている。
- (5) このプログラムは、1958年以降の3年間に、180億円の借款を供与するというものであった。供与される資金は、鉄道設備、電気設備、鉱山設備などのインフラおよび重機械の購入にあてられるものとされた。詳細については、通商産業省 [1959年版], pp. 129-136。
- (6) 一例をあげれば、1964年までに合意された円借款プログラムの利率は、5.5から6.25%であった。これに関しては、通商産業省 [1972年版], pp. 144-157に記載されている、1972年までに合意された円借款のリストを参照。
- (7) 1964年までに合意されたODA受取国と金額は以下のとおり (通商産業省 [1971年版], pp. 132-133)。インド (2億7000万ドル)、パキスタン (1億500万ドル)、ブラジル (4620万ドル)、南ベトナム (750万ドル)、パラグアイ (380万ドル)。
- (8) ピークの年 (1959年) には、賠償支払いはGNPの約0.17%に達した。Hasegawa [1975] 参照。
- (9) OECFの母体は、1958年に輸銀内部に設置された「東南アジア開発基金」であった。OECFの設立当時、監督官庁の決定について論争があった。結局、経済

企画庁が、「中立的である」という理由で監督官庁となったとされる。しかし、実際の運営は、経済企画庁と、その他の3省——大蔵、外務、通産——の協議に付されることになった。海外経済協力基金 [1982], pp. 29-32を参照。

- (10) 1964年までは、すべての円借款は輸銀によって実施されていた（通産産業省 [1971年版], p. 150）。
- (11) 長期資本収支は1966年以降赤字（出超）基調に転じた。
- (12) 『経済協力の現状と問題点』1968年版および69年版においては、日本の輸出振興のための経済協力の必要性が再び指摘されている（通産産業省 [1968年版] p. 135/同 [1969年版], pp. 77-79）。このことは、日本の輸出促進のための援助を主張する通産産業省の立場が、1960年末の時点でも依然として維持されていたことを示唆する。
- (13) この見解は、BooksおよびOrrなどによって主張されている。“Japan in the 1960s lacked a clear definition of its aid objectives, and regional aid efforts, while noteworthy, were geared towards export promotion” (Brooks; Orr [1985], p. 325)。こうした見解は、公式の援助史においても受け入れられているとみられる。一例として、海外経済協力基金 [1982], pp. 80-81を参照。しかし、1960年代末頃に政府が国際経済政策における重点を輸出促進からより中立的なアプローチに転換し、援助政策もこれに対応して変化したことも事実である。
- (14) 1969年に行われた推計によれば、東南アジア向け輸出のうち、ODA関連の輸出は67年の時点で11.7%であった。これに輸銀の輸出信用を受けた輸出を含めると、23.1%にのぼるとされた（機械振興協会経済研究所 [1969], p. 26）。
- (15) 日韓国交正常化交渉は1951年に開始したが、61年まではほとんど進展がなかった。1961年には、アメリカは日本に対し国交正常化交渉の早期決着と、対韓援助の分担を要請した。この要請は、日本政府が巨額の準賠償に関する合意に調印したことのひとつの要因となったとみられる（海外経済協力基金 [1982], pp. 41-42）。
- (16) これらの2つの円借款プログラムは、OECFによって円借款が実施される最初のケースであった。利率は、当時の標準的な利率と比較して大幅に低かった。それまでの円借款の利率が平均6%であったのに対し、韓国向けの借款と、台湾向けの借款の一部は、3.5%であった（通産産業省 [1966年版], p. 39）。
- (17) 1965年および66年には、円借款の供与対象国数は急激に増大した。1964年には、円借款の供与が約束された国は3カ国のみであった。これに対し、1965年には7カ国、66年にはさらに12カ国と1国際機関に急増した。また、1966年には、初めてアフリカ諸国（3カ国）に対して円借款供与が約束された（通産産業省 [1971年版], pp. 134-135）。

- (18) 1970年には、無償資金協力の82.2%は賠償および準賠償であった。賠償・準賠償合計のうち賠償のシェアは18.3%であった（通商産業省 [1971年版], pp. 94-95, および桜井 [1972], p. 71）。
- (19) 貸付条件の緩和は、主として円借款におけるOECF実行の借款のシェアが上昇したことによるものであった。
- (20) 1972年には、タイにおいて、学生に指導された日本製品不買運動が発生した。1974年の田中首相のASEAN歴訪の際には、タイおよびインドネシアにおいて対日抗議運動が展開された。
- (21) 1975年時点においては、北アフリカ向けODA(実行額)のうちエジプトのシェアは97.3%に達した（通商産業省 [1976年版], p. 584）。
- (22) BHNを重視する方針のもとで、農業関連プロジェクトの比重も上昇した。
- (23) 中期目標の内容と達成状況については、樋口 [1991], pp. 27-35。
- (24) ODA予算は、財政再建のもとで例外的に伸びを認められた2項目のうちのひとつであった。もう1項目は、防衛予算である。1981年度の予算額を100とすると、90年度のODA（一般会計に属する部分）は206.2、防衛予算は173.3、一般会計総額では141.9に相当する（Ministry of Foreign Affairs [1990 issue], p. 13, Chart I-4）。ヤストモによれば、ODA予算が防衛予算を上回る伸びを維持することは、防衛予算の伸びを確保するための政治的手段であったとされる（Yasutomo [1986]）。